

(N. 1885-A)

SENATO DELLA REPUBBLICA

RELAZIONE DELLA 2^a COMMISSIONE PERMANENTE

(GIUSTIZIA E AUTORIZZAZIONI A PROCEDERE)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

*approvato dalla Camera dei deputati nella seduta del 26 settembre 1951 (V. Stampato N. 1858)*presentato dal **Ministro del Tesoro e *ad interim* del Bilancio****COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 27 SETTEMBRE 1951**

Presentata il 28 settembre 1951

Stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1951 al 30 giugno 1952.

ONOREVOLI SENATORI. — L'urgenza della approvazione del bilancio per il Ministero di grazia e giustizia, suggerisce l'opportunità di una relazione piuttosto sintetica sullo stato di previsione.

D'altra parte stimo non utile un diffuso esame dei capitoli, e ritengo preferibile la esposizione di concetti generali sui diversi temi, che costituiranno la materia del dibattito nell'Assemblea.

Mi propongo, pertanto, un rapido riassunto di quel che si è fatto nel campo della giustizia, nel decorso anno, e ancor più rapidi accenni al molto che resta ancora da fare.

I.

Dalla nota preliminare che accompagna la presentazione del disegno di legge sullo stato di previsione della spesa per l'esercizio in corso, si apprende che la somma complessiva sale a lire 39.404.080.000, con un aumento di lire 2.992.260.000, in confronto dell'esercizio precedente.

Null'altro di notevole.

La distinzione dei vari capitoli si desume dai documenti, e non occorre, in questa sede, una particolare disamina. Basterà rilevare che, per effetto delle nuove disposizioni sul tratta-

mento economico dei magistrati, gli stanziamenti che si riferiscono al personale si sono dovuti modificare, con l'articolo 5 aggiunto al disegno di legge.

Crediamo che non sia il caso di rievocare, in questa relazione, tanti argomenti che furono oggetto di dibattito nella discussione dei precedenti bilanci. Non è, tuttavia, improbabile che essi tornino in campo: sappiamo, anzi, sin da ora, che non mancheranno le rimostranze, affacciate in ogni occasione, per l'esiguità della spesa stanziata.

Sembrano, invero, assai pochi una quarantina di miliardi destinati all'Amministrazione della giustizia: ma sappiamo anche, sin da ora, che a ogni rimostranza saranno opposte le insormontabili difficoltà del bilancio generale dello Stato, che non consentono di essere più generosi verso la Giustizia, poichè altri, e più impellenti, bisogni assorbono la maggior parte delle entrate.

Sicchè, il meglio che resta da fare, è rassegnarsi a una limitazione difficilmente modificabile, almeno per ora: continuare a insistere nel reclamare un progresso sensibile del bilancio, e per intanto cercare il modo migliore di impiego del modesto tesoro nell'amministrazione della Giustizia.

II.

Nel decorso anno l'attività legislativa è stata particolarmente notevole, sia per il numero di provvedimenti, sia per la loro importanza.

E sarebbe ingiusto negare che, sotto questo riflesso, il bilancio *non* sia rimasto *statico*, come si disse, e non a torto, negli anni scorsi.

Invero, con le varie leggi elaborate, si è venuti a capo di non trascurabile miglioramento nel servizio giudiziario, e di essenziali riforme.

Prima, tra tutte in ordine di importanza, la legge nota sotto il titolo di: « Sganciamento della Magistratura ». Non v'ha dubbio che tale legge, rappresentando una aspirazione da lungo tempo affacciata, costituisca un riconoscimento della particolare posizione della Magistratura nell'ordinamento dello Stato: già il miglioramento delle condizioni materiali di vita, per effetto del nuovo trattamento economico, è da stimare non solo quale soddisfazione di esigenze legittime, ma altresì quale notevole pro-

gresso nella considerazione dell'alto ufficio del giudice.

Ma di gran lunga maggiore è l'importanza che la legge trae dall'attuazione di un principio fissato dalla Costituzione. La legge ha voluto elevare la Magistratura al grado di « Ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere ».

La Magistratura ha la coscienza della propria soddisfazione, convinta che Parlamento e Governo hanno concordemente contribuito — fino al massimo possibile — a instaurare le condizioni necessarie a conferirle il decoro e il prestigio che la sua funzione reclama: e i cittadini hanno la certezza che la indipendenza assicurata al giudice, nella sua funzione, sarà garanzia di nobile fierezza nell'adempimento dell'ufficio, di imparziale applicazione della legge, di tutela rigorosa del diritto del singolo, di strenua difesa dei principi che regolano, nella libertà, la convivenza sociale. Non sarebbe giustificato il timore che la Magistratura voglia trarre, da questa legge, motivo di speciale privilegio, sì da considerarsi quasi casta, al disopra del popolo: i giudici sanno che essi ricevono dal popolo, in nome del quale pronunciano la sentenza, il mandato e l'ufficio.

E questa loro coscienza ci dà la certezza che la Magistratura vorrà e saprà tenersi sempre non solo immune da ogni influenza di qualsiasi predominio politico, ma in se stessa libera, collettivamente e individualmente, dalla spinta di qualsiasi tendenza.

III.

Ma è necessario accingersi al nuovo ordinamento giudiziario, verso il quale la legge di « sganciamento » può considerarsi soltanto un passo, per quanto deciso.

Ritengo, però, che si tratti di un compito particolarmente arduo, perchè occorre realizzare, con l'ordinamento, una corrispondenza perfetta tra la Magistratura e gli altri poteri, non stimandosi desiderabile che l'indipendenza di un potere sia intesa quale facoltà di sottrarsi al principio della *interdipendenza* degli organi ai quali, nella sovranità popolare, è demandato l'ufficio di garantire il cittadino dalla preponderanza di uno dei pubblici poteri.

Si vuole, dunque, che si pervenga al *sistema*: e innanzi tutto occorre provvedere sollecita-

mente alla costituzione di un organo essenziale, vale a dire il Consiglio superiore della Magistratura.

Provvedimenti parziali fin qui adottati, altri che potranno, nel frattempo, venire, dovranno trovare un assetto organico: questo non è lavoro da poco; e se è necessario imprenderlo senza ritardo, è altrettanto necessario che sia compiuto con rigorosa ponderazione. Vogliamo, quindi, sperare che l'onorevole Guardasigilli acceleri lo sviluppo degli studi in corso e la elaborazione del progetto. Sarà, poi, suo merito aver raggiunto un risultato concreto: nel senso che l'indipendenza del potere giudiziario e l'autorità del Ministro guardasigilli siano contenute, sì da pervenire alla rispondenza armonica tra i pubblici poteri. Occorre, quindi, fissare il principio fondamentale della responsabilità, con l'indicazione dell'organo responsabile degli atti del Consiglio superiore della Magistratura di fronte al Parlamento.

La Commissione crede di dover segnalare l'esigenza innanzi espressa.

IV.

Segue la legge sull'aumento del ruolo organico, che accrebbe di 580 unità il numero dei magistrati.

Il sottoscritto, relatore di quel provvedimento, non omise di rilevare che l'ingresso di altri magistrati avrebbe, indubbiamente, migliorato il servizio, ma si sarebbe manifestata ben presto l'insufficienza. E in realtà, da ogni parte si lamenta la ristrettezza del numero: ma è ovvio che fino a quando le possibilità finanziarie saranno limitate, non si potrà ulteriormente aumentarlo.

V.

Degna di particolare ricordo è la legge sul « riordinamento dei giudici di Assise », alla cui attuazione viene dato inizio.

Ci sia consentito sollecitare l'onorevole Guardasigilli a richiamare l'attenzione dei magistrati alle difficoltà di questo periodo di transizione, per far sì che la *saldatura* tra il vecchio e il nuovo riduca al minimo gli inconvenienti che si sono manifestati nell'applicazione delle

nuove norme, particolarmente rispetto alla mutazione delle impugnazioni delle sentenze dal ricorso in cassazione in appello.

Pur nell'osservanza delle disposizioni di legge, occorre superare ostacoli formali o materiali, per agevolare il compito della difesa e assicurare il corso normale della impugnazione, sì da evitare che si verifichino motivi che diano luogo ad eccezioni di decadenza, con la menomazione delle garanzie e vantaggi conferiti dal doppio grado di esame di merito.

Cade, forse, a proposito, in questo argomento, una raccomandazione al Ministro: elevare il tono nel campo della giurisdizione penale. Non si può negare che questa è stata considerata quasi *ramo cadetto* nell'ordine di nobiltà della giustizia.

Non si vuol disconoscere che il campo civilistico assume un prestigio più ampio per lo studio, per la difficoltà di decisione nella sconfinata varietà dei casi, per la complessità delle questioni e per tanti altri motivi: ma si vuole affermare la perfetta parità delle funzioni. Non devesi, anzi, dimenticare che il giudizio penale sottopone il magistrato a un più profondo travaglio della coscienza.

Occorre, quindi, intensificare la preparazione del magistrato per adeguarla alla moderna concezione della giustizia penale: e considerare che lo spostamento dei compiti istruttori, per effetto del nuovo ordinamento delle Assise, imporrà ai magistrati delle Procure e dell'Ufficio di istruzione un lavoro non solo di molto maggior pondo, ma, che più conta, di molto più grave responsabilità. Non è, quindi, fuori luogo una giusta precisazione in questo senso: e la raccomandazione che si provveda col più cauto accorgimento alla destinazione dei magistrati nel ramo penale; i quali dovranno essere non soltanto numericamente adeguati agli accresciuti compiti, ma anche, e innanzi tutto, di provata esperienza e saggezza.

Vorremmo anche segnalare al Ministro la opportunità di raccomandare ai capi responsabili la vigilanza sulla dignità dei dibattimenti in Corte di Assise: occorre impedire che la pubblicità dei giudizi degeneri, come troppo spesso accade, in una teatralità che non conferisce affatto maggior decoro alla

funzione giudiziaria. Anche senza tornare ad antiche severità di forme che forse non sarebbero più comprese, occorre, a nostro avviso, custodire le nostre tradizioni, ed elevare nella giurisdizione penale e particolarmente nella Corte di Assise, *simbiosi* della autorità del potere giudiziario e della potestà del popolo, associate nel compito della giustizia, la dignità e il prestigio.

Al quale proposito non sarà, forse, fuor di luogo raccomandare al Ministro di vigilare alla stretta osservanza delle norme prescritte per la costituzione della Corte di assise, rispetto al grado dei magistrati. Non senza ragione sono stati fissati i gradi. Si sono viste, per lungo tempo, prima della riforma, funzionare le Corti assise col Presidente consigliere di Corte di appello, al posto del Consigliere di Cassazione, e *a latere* un giudice, al posto del consigliere di Corte di appello.

Con l'attuazione del riordinamento, non dovrebbesi, a nostro avviso, ricorrere ad alcun ripiego, che non sarebbe validamente giustificabile con la deficienza dei ruoli: salvo il caso di circostanze particolarmente eccezionali, per evitare che un così importante servizio sia costretto a fermarsi.

VI.

Crediamo doveroso un accenno ad altre leggi. Noto la riforma dell'Istituto della « liberazione condizionale », approvata dal Senato su disegno del collega Varriale e pendente dinanzi alla Camera dei deputati. La proposta dette luogo ad animate discussioni, ed infine, con unanime consenso fu salutato questo progresso nel campo legislativo.

Merita menzione la legge sull'ordinamento degli ufficiali giudiziari e loro aiutanti, che ha disciplinato la riforma organica, una importantissima funzione sussidiaria nell'amministrazione giudiziaria.

Ed infine, la riforma del Casellario, urgentemente reclamata, approvata testè dal Senato e che ora è passata all'esame della Camera.

VII.

È nostro dovere ricordare che è stata finalmente realizzata una antica aspirazione della classe forense: la « Cassa nazionale di

previdenza e di assistenza a favore degli avvocati e procuratori ».

I congressi di Napoli e di Firenze avevano segnato la strada, dettando i principi cui avrebbe dovuto informarsi il progetto: l'attuazione è stata accolta dalla classe, unanimemente, come il riconoscimento del valore sociale della funzione legale, e del diritto degli avvocati a conquistare anche essi quanto la moderna concezione della vita sociale vuole assicurare ad ogni lavoratore.

Così, la nobile fatica del senatore Italia, ravvivata dall'alta ispirazione dell'insigne Presidente di questa Assemblea, fu opera compiuta. Anche qui si attende l'approvazione dell'altro ramo del Parlamento.

VIII.

Riteniamo di sommo interesse richiamare l'attenzione del Guardasigilli alla grave questione della riforma carceraria.

La Commissione parlamentare di indagine, compiuti i suoi lavori, ha comunicato la relazione, pregevole e appassionata fatica del collega Persico, sin dal 22 dicembre 1950.

Lo studio è meritevole di profonda meditazione: ma basta la lettura per apprestarsi alla conclusione che la riforma sia necessaria e che occorra provvedervi senza ritardo.

Non è certo il caso di una diffusa segnalazione dei risultati dell'inchiesta. Basterà rilevare che la perspicuità delle indagini portate a termine con avvedutezza e acume; la molteplicità dei problemi agitati, riflettendo adeguatamente il lato materiale della vita del detenuto, ma ancor più preoccupandosi dei superiori impulsi del lavoro e dell'assistenza intellettuale e spirituale che maggiormente concorrono alla rigenerazione dell'individuo; il largo sentimento umanitario temperato da adeguata considerazione della necessità di serbare integri i vincoli della difesa sociale; infine la saggezza delle proposte affacciate allo scopo di uniformarsi ai moderni principi del rispetto alla persona umana, anche se macchiata di colpa, giustificano la nostra istanza, con la quale intendiamo manifestare al Guardasigilli la certezza che egli vorrà porre la soluzione del problema carcerario tra i primissimi della sua feconda attività.

IX.

Di alcuni argomenti, molte altre volte trattati, e che attraggono giornalmente la nostra attenzione, i seguenti brevissimi accenni.

È opinione generale che sarebbe desiderabile una revisione delle circoscrizioni giudiziarie; è convinzione altrettanto generale che si tratta di compito oltremodo difficile e ingrato. Ma la difficoltà del compito non sarebbe motivo buono a giustificare l'inerzia, se la riforma è reclamata da ragioni superiori alle resistenze consuete; vale a dire la convenienza di migliorare il servizio giudiziario, laddove difetta, anche a costo della soppressione di sedi inutili o languenti.

In verità, ed in senso contrario, non sono mancati i casi di istanze per il ripristino di uffici in altro tempo soppressi: ma il più delle volte cotali istanze appaiono ragionevoli, poichè ingiusta era stata la soppressione.

Dobbiamo, però, ammettere che l'eccessiva molteplicità di sedi giudiziarie, potrebbe essere corretta, senza troppo fastidio per il cittadino, e con grandissimo vantaggio della qualità del servizio.

Se questo problema deve rimandarsi all'ordinamento giudiziario si aggiunge nuova ragione di sollecita opera.

X.

Siamo sicuri che l'onorevole Guardasigilli prenderà a cuore un problema che è motivo di gravi angustie per i magistrati, e che talvolta rappresenta anche un intralcio al regolare funzionamento dell'amministrazione giudiziaria.

Vogliamo dire: l'alloggio dei magistrati.

Ci asteniamo dai confronti con altre amministrazioni che assicurano a taluni funzionari un alloggio sempre adeguato e a volte anche di grande decoro.

Ma non possiamo astenerci dal deplorare il disagio, e quasi la mortificazione, del magistrato che non può raggiungere la propria sede per mancanza di un tetto, o deve rassegnarsi a viverci separato dalla famiglia e in condizioni che ne menomano la dignità. Senza aggiungere che talvolta è il capo del Collegio che, per mancanza di alloggio, non può fermarsi nella sua sede, con suo grave disagio e con non trascurabile nocumento al servizio.

Non è ammissibile, a nostro criterio, che l'amministrazione non trovi il mezzo di provvedere ad una esigenza tanto ragionevole della Magistratura. Non è neanche concepibile che si oppongano ostacoli di carattere finanziario difficilmente superabili, poichè è agevole ricorrere alle soluzioni adottate dalle altre amministrazioni; e comunque deve trovare posto, sul bilancio, un capitolo che soddisfi tale urgente richiesta.

Non dubitiamo della volontà del Ministro di riprendere in considerazione l'ordine del giorno dell'onorevole Conti.

ONOREVOLI SENATORI!

Abbiamo esposto, come meglio si poteva nella ristrettezza del tempo, alcuni concetti generali sui problemi della giustizia.

Non ci resta che manifestare la nostra fiducia nell'opera illuminata del Ministro, e proporre al Senato l'approvazione dello stato di previsione.

DE PIETRO, *relatore*.

DISEGNO DI LEGGE

—

Art. 1.

Il Governo è autorizzato a far pagare le spese ordinarie e straordinarie del Ministero di grazia e giustizia per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1951 al 30 giugno 1952, in conformità dello stato di previsione annesso alla presente legge (Tabella A).

Art. 2.

Le entrate e le spese degli Archivi notarili per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1951 al 30 giugno 1952 sono stabilite in conformità degli stati di previsione annessi alla presente legge (Tabelle B e C).

Art. 3.

Le entrate e le spese del Fondo generale del Corpo degli agenti di custodia degli Istituti di prevenzione e di pena per l'esercizio

finanziario dal 1° luglio 1951 al 30 giugno 1952 sono stabilite in conformità degli stati di previsione annessi alla presente legge (Tabelle D e E).

Art. 4.

La composizione della razione viveri in natura per gli allievi agenti di custodia degli Istituti di prevenzione e di pena è stabilita, per l'esercizio 1951-52, come alle tabelle allegate alla legge di approvazione dello stato di previsione della spesa del Ministero della difesa per lo stesso esercizio.

Art. 5.

Il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare con suo decreto le variazioni alla tabella A dipendenti della applicazione delle disposizioni della legge 24 maggio 1951, n. 392.

Alla relativa maggiore spesa sarà provveduto mediante riduzione, da disporsi con lo stesso decreto, del capitolo 453 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro.